

## CAPÍTULO 2

### REFORMA GERENCIAL

---

**E**n el plano de la administración pública, la respuesta a la crisis que ocurrió en los distintos países puede entenderse mejor desde una perspectiva histórica. La administración burocrática clásica, basada en los principios de la administración del ejército prusiano, fue fruto de la Reforma Burocrática implantada en los principales países europeos a fines del siglo pasado, en los Estados Unidos a comienzos de este siglo, y en el Brasil en 1936. Es la administración pública que Max Weber describió como un tipo de dominación racional-legal. Fue adoptada para sustituir la administración patrimonialista que ya existía desde la Edad Media, pero que sólo había adquirido su plena caracterización en las monarquías absolutas, que predominaron en Europa entre los siglos XV y XVIII. En la administración patrimonialista se confundían el patrimonio público y el privado; el Estado era entendido como propiedad del rey. Los cargos públicos eran con frecuencia propiedad de una nobleza burocrática y prebendaria, representada en Francia por los *officiers*. O si no, estaban en manos de los nuevos burócratas, de los *commissaires* en Francia, que se constituyeron como una “burocracia dinástica”, dependiente y al servicio del rey. En este marco, el nepotismo y el empleísmo, cuando no la corrupción, eran la norma. Lo que no impedía que los altos burócratas –quienes, asociados con la aristocracia, detentaban una gran parte del poder político que utilizaban para enriquecerse– se dedicasen a la práctica de la autoglorificación y a la arrogancia propia de los portadores de la racionalidad técnica. Esta actitud, de acuerdo con lo que señala Rosenberg (1968:23-24), se extendió hasta el siglo XIX, cuando la burocracia prusiana dejaba lentamente de

ser una burocracia dinástica para convertirse en servicio público civil, y los burócratas dinásticos eran sustituidos por funcionarios públicos, es decir, cuando tuvo lugar la Reforma Burocrática.<sup>30</sup>

La administración patrimonialista se revela incompatible con el capitalismo industrial y las democracias parlamentarias que surgen en el siglo XIX. Para el capitalismo, es esencial que exista una clara separación entre el Estado y el mercado; la democracia sólo puede existir cuando la sociedad civil, formada por ciudadanos, se distingue del Estado al tiempo que lo controla. Por lo tanto, se hizo necesario desarrollar un tipo de administración que partiese no sólo de una clara distinción entre lo público y lo privado, sino también de la separación entre el político y el administrador público. Tienen lugar entonces, en la Europa del siglo XIX, las Reformas Burocráticas y el surgimiento de una nueva administración burocrática moderna, racional-legal, basada en la centralización de las decisiones, en la jerarquía, en el principio de la unidad de mando, en la estructura piramidal del poder, en las rutinas rígidas, en el control paso a paso de los procedimientos administrativos –procesos de contratación de personal, de compras, de atención a las demandas de los ciudadanos–. Surge el servicio público o la burocracia estatal, formada por administradores profesionales especialmente reclutados y entrenados, que siguen carreras bien definidas y responden en forma neutral a los políticos. Surge el *ethos* burocrático, basado en la idea de servicio público identificado con el interés público, en la aspiración a la neutralidad ideológica, en la búsqueda de la efectividad y la seguridad de las decisiones, en la premisa de la mayor racionalidad o eficiencia de la administración, y en la afirmación del poder del Estado en toda circunstancia.

La administración pública burocrática clásica fue adoptada porque en una organización grande y compleja como el Estado era, tal como lo percibió Weber con certeza, la única forma posible de coordinar las acciones y prever el comportamiento de sus miembros, o como sugiere Silberman (1993) a partir de una perspectiva de escogencia racional, la manera de reducir la incertidumbre en relación con el proceso de toma de decisiones y así aumentar la previsibilidad de los

30. En palabras de Rosenberg, que en su estudio sobre la burocracia prusiana nos ofrece una exposición vívida de las distorsiones que pueden afectar a cualquier burocracia (1968:23-24): "La burocracia prusiana no fue la única en el siglo XIX en lo que se refiere a la práctica de los vicios de autoglorificación y de arrogancia grupal... Ella construyó para sí un lugar especial entre los servicios estatales del mundo europeo, al pretender ser la encarnación práctica de las enseñanzas políticas del idealismo alemán; al operar detrás de una cortina de humo metafísica; al persuadir a muchos que la administración pública era 'el' gobierno; la burocracia, 'el' Estado; la autoridad, la libertad; y el privilegio, la igualdad de oportunidades."

comportamientos. Las dos explicaciones, aunque aparentemente alternativas, son complementarias.<sup>31</sup> El proceso de burocratización o de racionalización burocrática es un fenómeno histórico que se deriva de la superioridad de la administración pública burocrática sobre las formas patrimonialistas. Es la mejor forma de reducir, si no de eliminar, el empleísmo, el nepotismo y la corrupción, además de incluir en el proceso el establecimiento del Estado de derecho, que se constituye en una forma efectiva y segura de garantizar la ejecución de las leyes.

Sin embargo, el presupuesto de eficiencia, de racionalidad instrumental en que se basaba, no demostró ser real.<sup>32</sup> En el momento en que el pequeño Estado liberal del siglo XIX dio lugar definitivamente al gran Estado social y económico del siglo XX, se comprobó que este tipo de administración no garantiza ni rapidez, ni buena calidad, ni bajos costos para los servicios prestados al público. En realidad, la administración burocrática surgida en los marcos del capitalismo liberal –y no de la democracia, que sólo pasará a predominar en el siglo XX– se revela lenta, cara, autorreferida, autoritaria, poco o nada orientada a la atención de las demandas de los ciudadanos.

Durante mucho tiempo, desde los análisis clásicos de Merton (1949) y Gouldner (1945), las ineficiencias relacionadas con la administración burocrática se atribuyeron a “disfunciones” de la burocracia. El papeleo, la rigidez reglamentaria, la falta de iniciativa, el secreto, eran todas distorsiones o disfunciones de un modelo de organización en principio racional o eficiente. Todavía recientemente, Caiden (1991c) retomaba esta vieja perspectiva al hablar de las “buropatologías” o de la “maladministración”. Sin embargo, aún cuando pueda haber buenas y malas administraciones, aún cuando en el mismo marco institucional burocrático puedan reconocerse gestiones de mejor y de peor calidad, ha quedado cada vez más claro el carácter inherentemente irracional o ineficiente de la administración pública burocrática. Weber la describió como un tipo ideal de dominación –la dominación racional-legal– que se caracterizaría por la superioridad técnica o por la eficiencia. El carácter “racional” estaría garantizado por medio de la razón instrumental, implicada en la adopción de los medios más adecuados para alcanzar los fines estipulados. El carácter “legal” estaría dado por la definición de los objetivos a ser alcanzados y de los medios a ser adoptados según la ley y los reglamentos. Sin embargo, existía en este sistema una contradicción intrínseca: en un mundo

31. A pesar de que puede pensarse que la segunda perspectiva es una alternativa a la primera, en realidad es complementaria, ya que Silberman, aún tomando como opción la teoría de la escogencia racional, que pasó a predominar en la ciencia política estadounidense, adopta como Weber, más bien el método histórico que el lógico-deductivo.

32. Gouldner (1945), en un libro clásico y pionero, ya puso esto en claro.

sometido a un cambio continuo y cada vez más rápido, es imposible ser al mismo tiempo racional y legal. Es imposible ser racional, definiendo en la ley los objetivos y los medios a ser adoptados.

Esta contradicción no era grave en tanto prevalecía un Estado pequeño, cuya única función era la de garantizar la propiedad y los contratos. En el Estado Liberal sólo eran necesarios cuatro ministerios: el de Justicia, responsable de la policía; el de Defensa, que incluía el ejército y la marina; el de Hacienda y el de Relaciones Exteriores. En este tipo de Estado, el servicio público más importante era la administración de justicia, realizada por el Poder Judicial. El problema de la eficiencia no era, en verdad, esencial. Sin embargo, en el momento en que el Estado se transformó en el gran Estado Social y económico del siglo XX, asumiendo un número creciente de servicios sociales –la educación, la salud, el transporte, la vivienda, la previsión y la asistencia social, la cultura y la investigación científica– y de roles económicos –regulación del sistema económico interno y de las relaciones económicas internacionales, estabilidad de la moneda y del sistema financiero, suministro de servicios públicos y de infraestructura– en ese momento el problema de la eficiencia se tornó esencial. Por otra parte, la expansión del Estado respondía no sólo a las presiones de la sociedad, sino también a estrategias de crecimiento de la propia burocracia. La necesidad de una administración pública gerencial se deriva, por lo tanto, no sólo de problemas del crecimiento y de la consiguiente diferenciación de estructuras burocráticas y de la complejidad creciente de la agenda gubernamental, sino también de la necesidad de legitimación de la burocracia ante las demandas de la ciudadanía.

Crozier (1996) observa que las dos tendencias fundamentales de nuestro tiempo son, por una parte, la creciente complejidad del mundo en que vivimos y de las acciones colectivas que debemos realizar, y por otra parte, la demanda por libertad personal o autonomía individual, y que ambas tendencias se refuerzan mutuamente: la complejidad ofrece oportunidades para la autonomía y la innovación por parte del agente individual, y esta autonomía aumenta la complejidad del sistema. Sin embargo, argumenta este autor, el modelo burocrático, basado en la rigidez de las normas y en la disciplina de los funcionarios públicos, se hizo incompatible con las necesidades actuales. Ya se revelaba poco adecuado en el período de producción y consumo en masa, pero este hecho no era tan claro, debido a la estandarización de las actividades que caracteriza a este período. Pero desde el momento en que el mundo se desplazó hacia un nuevo ciclo de alta tecnología en la producción y principalmente en los servicios, cuyo motor es cada vez más la innovación, el paradigma burocrático, adverso a la innovación, quedó definitivamente superado.

No obstante, luego de la Segunda Guerra Mundial se aprecia una reafirmación de los valores burocráticos en la administración pública, al tiempo que, de manera

contradictoria, el compromiso de los estados nacionales con el desarrollo económico los lleva a buscar formas más flexibles y eficientes de administrar las agencias y empresas del Estado. En consecuencia, después de cierto tiempo, la influencia de las teorías y prácticas que se desarrollaban entonces en forma explosiva en el área de la administración de empresas, comienza a hacerse sentir en la administración pública. Las ideas de descentralización para los niveles políticos locales, de desconcentración para agencias autónomas y de flexibilización de la organización y de los procedimientos administrativos, ganan espacio en todos los gobiernos, sumadas a las ideas de planeamiento y de presupuestos por programa. Así, en los años sesenta y setenta tenemos reformas desarrollistas de la administración pública en los países en desarrollo.<sup>33</sup> Una nueva gran reforma de la administración pública –la Reforma Gerencial– sólo cobrará fuerza, inicialmente en algunos países centrales, a partir de los años ochenta, cuando la crisis del Estado llevará también a la crisis a su burocracia.

La Reforma Gerencial fue, por lo tanto, la segunda gran reforma administrativa en el marco del capitalismo industrial. La primera, que ocurrió en Europa en el siglo pasado, en los Estados Unidos en la primera década de este siglo, y en el Brasil en los años treinta, fue la Reforma Burocrática o Reforma del Servicio Público (*Civil Service Reform*). La Reforma Gerencial comienza a acontecer a partir de los años ochenta de este siglo, y presupone la anterior. Es imposible que tengamos una reforma gerencial sin antes haber establecido un cuerpo de funcionarios públicos profesionales de alto nivel, con capacidad y mandato legal para, subordinados a los políticos, administrar el Estado.<sup>34</sup>

## LA REFORMA GERENCIAL EN EL CENTRO

Los países en que la Reforma Gerencial fue más profunda han sido Gran Bretaña, Nueva Zelanda y Australia, donde se inició a partir de los años ochenta.<sup>35</sup> En los

33. De acuerdo con lo que veremos en el Capítulo 8, la reforma administrativa brasileña de 1968 se inscribe perfectamente en esta categoría. La idea es la de transformar el Estado y su burocracia en instrumentos del desarrollo, a través de la planificación económica y de una mayor autonomía para empresas estatales y agencias descentralizadas del Estado.

34. Entre las dos grandes reformas de la administración pública, encontraremos en el Brasil (en los años 60 y 70) una reforma de transición, que llamaré Reforma Desarrollista.

35. El mejor análisis que conozco de la experiencia inglesa fue escrito por un profesor universitario, a pedido de los sindicatos de funcionarios públicos británicos (Fairbrother, 1994). Ver también Tomkins (1978), Pyper y Robins, orgs. (1995), Nunberg (1995) y Plowden (1994). Para una crítica radical, ver Pollitt (1993).

Estados Unidos, la reforma tendría lugar en esta década principalmente a nivel local –es esta reforma la que el libro de Osborne y Gaebler, *Reinventando el Gobierno* (1992) habría de describir en forma por demás expresiva–. A nivel federal tendrá inicio en 1993, cuando el Presidente Bill Clinton designa al vicepresidente Al Gore para conducir el programa *National Performance Review*, con base en los principios enunciados o propuestos por Osborne y Gaebler. En otros países europeos y en América Latina, principalmente en el Brasil, la Reforma Gerencial también comienza a avanzar. En los países bajo regímenes autoritarios, sin embargo, no se percibe ninguna señal de utilización de los principios de la nueva gestión pública.<sup>36</sup>

A partir de las reformas implementadas en algunos países centrales y de las nuevas ideas que comienzan entonces a ser debatidas, se hizo posible la comprensión de la naturaleza dual y amplia de la Reforma Gerencial. En lugar de las pequeñas “reformas administrativas” que cada gobierno se siente obligado a lanzar al comenzar su mandato, tenemos ahora ante nosotros una visión nueva y coherente de la administración pública. Sin embargo, la visión de Osborne y Gaebler, según la cual existiría una convergencia universal hacia un modelo determinado de administración pública gerencial es excesivamente simplificada. Según la interpretación de Dunleavy y Hood (1994), los hombres públicos y la ciudadanía todavía detentan el poder para optar entre una gama de patrones alternativos para la organización futura de los servicios públicos. Aún cuando la Reforma Gerencial tenga proyección mundial, su impacto internacional es altamente variable, dependiendo de la historia, la cultura y los liderazgos políticos y administrativos de los distintos países.<sup>37</sup> Ferlie *et alii* (1996) abordan esta variación distinguiendo inicialmente entre contextos anglosajones y europeos. Según estos autores, la administración pública gerencial está teniendo mayor impacto en las culturas políticas anglosajonas que en los países europeos continentales. En la parte que sigue de esta sección presentaré algunas breves descripciones de las experiencias de reforma en los países centrales.

*Gran Bretaña.* Es probablemente el caso de Reforma Gerencial más equilibrado y exitoso. Según Fairbrother (1994) la preocupación por la organización y la gestión del *Civil Service* se remonta a las décadas del '60 y del '70, culminando en la

36. Un estudio de la PUMA (1997:28) clasificó los países de la OCDE en tres categorías: los que están adoptando una administración gerencial, o *performance management* (Australia, Canadá, Dinamarca, Estados Unidos, Finlandia, Gran Bretaña, Irlanda, Nueva Zelanda y Suecia); *mixed management* (Alemania, Austria, Bélgica, Francia, Noruega y Suiza); y administración burocrática o *rule and norm management* (España, Grecia, Italia y Portugal).

37. Hood, que ya había examinado este tema con anterioridad (1992), vuelve al mismo (1996b), argumentando que la nueva gerencia pública o la administración pública gerencial no se constituirá de acuerdo con un paradigma universal de administración pública, porque la diversidad de agendas nacionales es muy grande y porque las reformas administrativas, como todas las reformas, tienen siempre consecuencias no previstas.

publicación del Informe Fulton en 1968, que veía en la postura de los gerentes del servicio público un problema central. Las dificultades para implementar un *accountable management* por medio de la medición del desempeño en términos cuantitativos y financieros y de la administración por objetivos, surgían como el principal obstáculo a una modernización del aparato estatal. Las reformas de la década del '70 se centraron principalmente en la introducción de controles gerenciales en el área del servicio público. Se entendía que era deseable la importación de técnicas del mundo de los negocios, insertando procedimientos y enfoques gerenciales en las estructuras administrativas ya existentes.

Posteriormente, la búsqueda de la eficiencia cobra nuevo impulso con la elección de Margaret Thatcher en 1979. En este sentido, junto con la necesidad de reducir el número de funcionarios en áreas específicas, se procuró una mejor reorganización interna del servicio público, tratando de hacer valer el dinero (*to ensure value for money*). El principal instrumento para evaluar la efectividad del gasto público fueron los estudios sobre eficiencia dirigidos por Derek Rayner por medio de la *Efficiency Unit*. Esta unidad seleccionaba actividades del sector público, para someterlas a un escrutinio orientado por las siguientes preguntas: ¿para qué sirve? ¿cuánto cuesta? ¿qué valor agrega? Con la evaluación y la redimensión de los procesos analizados, se procuró alcanzar una reducción en los costos y una mayor eficiencia en la prestación de los servicios. Los efectos de los "escrutinios de Rayner", aunque desiguales, fueron significativos. En términos culturales, desempeñaron un papel importante en el desarrollo de un *ethos* y de una ética gerenciales, aún cuando en el aspecto financiero, su efecto sobre la contención de los gastos gubernamentales haya sido limitado. Seguidamente, el avance de las prácticas gerenciales en el sector público británico fue potenciado por la introducción de la *Financial Management Initiative*, que extendió a toda la administración un nuevo sistema de informaciones administrativas de cuño gerencial.

Las políticas asociadas a esta iniciativa o programa fueron impulsadas en el servicio público por un grupo de altos funcionarios del Tesoro, del *Management and Personnel Office* y por consultores externos. El objetivo de los políticos conservadores en el gobierno de la nueva derecha, liderizados por la única jefe de gobierno efectiva y consistentemente neoliberal de que tengo noticia, Mrs. Thatcher, era el de reducir el tamaño del Estado y la carga tributaria, mientras que el deseo del *senior civil service*,<sup>38</sup> que constituye la elite del funcionariado británico, y de los

38. El *Senior Civil Service* del Reino Unido, que podríamos calificar como alta administración pública, está constituido por la elite del servicio público británico. Está formalmente instituido, porque un funcionario se incorpora a ese grupo cuando alcanza un determinado nivel en la carrera del *Civil Service*. Actualmente, está compuesto por aproximadamente cinco mil altos administradores públicos.

consultores en administración pública británicos, era el de recuperar el prestigio del servicio civil inglés, que entrara en crisis juntamente con el país. Se formó así una alianza política que no logró reducir el tamaño del Estado, dadas las resistencias políticas del pueblo británico (sólo consiguió limitar la tendencia al crecimiento), pero que en último término reformó profundamente la administración pública británica.

Los planes desarrollados por los miembros del *senior civil service* y por los consultores preconizaban la reorganización de los departamentos en torno a centros de costo y presupuesto, y un aumento en el control gerencial de línea. Asimismo, estos planes requerían extensos sistemas de información, de modo que la actividad y el desempeño pudiesen ser medidos y evaluados. La reorganización alcanzada por este programa fue desigual, evidenciando las dificultades encontradas por el gobierno para redireccionar la manera en la cual el servicio público estaba organizado y operaba. Por una parte, los departamentos fueron reestructurados mediante el desarrollo de sistemas de información gerencial y por la introducción de mecanismos presupuestarios basados en el principio del centro de costo. Por otra parte, junto con esos desdoblamientos, se llevó a cabo el intento de llenar las plazas gerenciales del servicio público con gerentes de un nuevo tipo. Estos gerentes asistían a cursos de entrenamiento especial y eran sometidos a sistemas de pago relacionados con el desempeño, así como a esquemas de productividad, especialmente para los que habían alcanzado un nivel superior.

Los escrutinios, la introducción de la *Financial Management Initiative* y los procedimientos presupuestarios descentralizados fueron las primeras medidas que apuntaron a la transformación del servicio público británico de una administración burocrática en una administración gerencial. En este sentido evolutivo, se hizo necesario para el gobierno dar inicio a una reorganización estructural del servicio público, para que esas reformas iniciales pudiesen consolidarse y expandirse. Ello se logró a partir de 1988 con el programa *Next Steps*, que jugó un papel crucial en la Reforma Gerencial británica. Desde entonces, la reforma emprendida en Gran Bretaña pasó a fundamentarse en la delegación de autoridad y en los contratos de gestión (*framework documents*), vale decir, en la garantía de la autonomía o de la flexibilidad institucionales necesarias (o deseables) para permitir una acción eficiente por parte de los gerentes. Las *executive agencies* creadas por el programa *Next Steps* son organizaciones estructuradas en unidades cohesionadas, con personal de perfil gerencial, y vinculadas por objetivos comunes de política pública. Se hace énfasis en una clara definición de responsabilidades, así como en la designación y valorización de los dirigentes responsables, lo que trae como consecuencia de la reforma una individualización de la función pública (Trosa, 1995). Una de los principales cambios introducidos por esta reforma tiene que ver con el proceso de selección de los directivos de las agencias, los



cuales son reclutados en un exigente proceso de competencia, para el que pueden candidatearse tanto funcionarios públicos como no funcionarios. Este proceso permite atraer elementos del sector privado y es uno de los principales factores de la autonomía de las agencias. Las agencias se rigen por un principio según el cual reciben una mayor autonomía mediante la atribución de un mayor grado de responsabilidad. Los principales conceptos de esta reforma incluyen la valorización de las funciones gerenciales, el control de los resultados, la autonomía de gestión y la responsabilidad individual en la prestación de los servicios públicos. Las agencias se rigen por un contrato de gestión que fija sus objetivos, las responsabilidades de los principales actores involucrados, las modalidades de control de gestión y de inspección, y su autonomía o flexibilidad. Este contrato sirve para establecer los principios generales de funcionamiento de las agencias, así como para suministrar a sus administradores los instrumentos contra las interferencias de la administración central en la gestión de los servicios públicos por ellas prestados.

En la Reforma Gerencial británica, una institución desarrollada con anterioridad –los *quangos-quasi autonomous non-governmental organizations*– asumió un papel particularmente importante para viabilizar una mayor descentralización y una competencia administrada. Hospitales, universidades y otras entidades sin poder de Estado, fueron autonomizadas y transformadas en entidades híbridas entre el Estado y el sector privado, en entidades sin fines de lucro, que no tienen funcionarios públicos en sus cuadros, que están exentas de los controles propios de la administración central, pero que están incluidas en el presupuesto público. Estas instituciones, transformadas en *quangos*, se hicieron más autónomas y responsables, y en consecuencia, mucho más eficientes.

*Nueva Zelanda.* Este país representa un caso extremo de Reforma Gerencial. Según Ruth Richardson (1998), ex ministra de Finanzas de Nueva Zelanda, la Reforma Gerencial en este país aconteció durante un largo período –de 1984 a 1994– habiendo sido asumida por diferentes gobiernos: primero un gobierno laborista, que la concibió e inició su implementación; seguidamente un gobierno conservador, que le dio continuidad a la reforma, profundizando sus características gerenciales. El proceso de reforma de la administración pública se orientó de modo de complementar el programa de reformas económicas llevado a cabo durante el mismo período, que tuvo como objetivo utilizar más eficazmente las fuerzas del mercado para garantizar la competitividad internacional del país. Las metas internas subyacentes a la reestructuración fueron las de aumentar la eficiencia del sector público y mejorar la *accountability* (responsabilización) de los servicios públicos en relación con el Ejecutivo y el Parlamento, más allá de que también se haya manifestado una gran preocupación acerca de los costos sociales implicados en el mantenimiento de un sector público ineficiente. Por consiguiente, se

procuró, de hecho, mejorar la relación costo/eficiencia con la cual los bienes y servicios eran producidos en el sector público, así como mejorar la calidad de estos bienes y servicios. Se procuró asimismo hacer la acción del sector público en la producción de bienes y servicio más sensible a las necesidades de los consumidores; dar a los representantes electos mayor control sobre cómo era utilizado el dinero de los contribuyentes; aumentar la transparencia del sector público y restringir los gastos públicos en general, dentro de los límites de una administración fiscal responsable.

En el área de la administración pública, se hizo énfasis en el control estratégico, por parte de los ministros, de la implementación de las políticas públicas, a partir de la definición de objetivos claros para los gerentes de las agencias públicas descentralizadas. Creáronse, así, condiciones más adecuadas para la responsabilización de estas agencias ante los ciudadanos, para una mayor competitividad entre ellas, y para la constitución de asociaciones con el sector privado. El papel de los ministerios se orientó hacia la contratación de los servicios necesarios en relación con organizaciones del propio Estado, entidades no estatales y empresas privadas. Los directores y ejecutivos de las agencias ejecutivas públicas fueron empleados bajo régimen de contrato a plazo fijo, y se definieron formalmente los niveles esperados de desempeño organizacional. En forma semejante, las empresas estatales tuvieron que explicitar sus metas, objetivos y criterios de desempeño, para que el Parlamento de Nueva Zelanda pudiese realizar el seguimiento y evaluar su actuación.

En la reforma emprendida es de hacer notar la presencia de tres líneas principales de actividad: el gobierno implantó mecanismos de mercado o cuasi-mercado en muchas de las funciones ejecutadas por las organizaciones públicas; siempre que fue posible, se separaron las actividades comerciales de los departamentos, que generan dividendos, de las no comerciales, siendo las primeras transferidas a empresas públicas; y en la política de administración de recursos humanos hubo un progresivo abandono de los sistemas nacionales de acuerdos salariales, que fueron sustituidos por sistemas más descentralizados y basados en unidades descentralizadas. Se introdujo un nuevo régimen de trabajo para los altos funcionarios civiles, con énfasis creciente en contratos a plazo fijo, sueldo basado en el desempeño y evaluaciones periódicas del desempeño. Para gerenciar las agencias públicas, se otorgó una franca preferencia a los administradores del sector privado.

Así se promovió en Nueva Zelanda una transformación radical en el sector público. Los funcionarios de la cúpula de la administración pública fueron incorporados mediante contratos que se basaban en acuerdos por desempeño para administrar organismos cuyo trabajo pasó a ser definido por acuerdos de compra de servicios. Aparte de esto, probablemente ningún otro país haya sido más

agresivo que Nueva Zelanda en cuanto a definir su programa de privatización, así como a exponer y someter lo que quedó de su administración pública a la competencia y al mercado. Las funciones de las agencias públicas son, en la actualidad, moldeadas por metas muy claras de desempeño. Los administradores senior son recompensados de acuerdo con el desempeño y los que no alcancen las metas propuestas pueden ser destituidos. En resumen, es el mercado –y el resultado de su desempeño bajo las condiciones del mercado– quien determina el éxito de cada agencia.

Para evaluar su desempeño, el sector público neozelandés se basó en nuevos instrumentos legales. Como resultado del *State Sector Act* de 1988 y del *Public Finance Act* de 1989, se capacitó para dar respuesta a cuestiones básicas como las siguientes: ¿qué está siendo comprado? ¿cuánto cuesta? ¿cuáles son los posibles impactos en la Caja General? y ¿quién es el responsable? De esta manera, el cálculo del balance del gobierno, mostrando la posición de caja total, pasó a suministrar un importante indicador del desempeño del sector estatal.

En términos del sistema de tercerización, se establecieron los patrones de desempeño y se especificaron los *outputs*, así como el precio a ser pagado por esos *outputs*. Asimismo, se acordó que el Parlamento sería el responsable del control de los gastos, al tener a disposición los mejores medios para controlar la contabilidad de cada departamento, con miras a mejorar el desempeño; el ministro es responsable de determinar los *outputs* de su Despacho en términos de resultados sociales buscados por el Gobierno, y el jefe ejecutivo es responsable del uso eficiente de los activos y de determinar los mejores medios de lograr los *outputs* por el precio negociado con el Gobierno. De esta manera, el nuevo enfoque en *outputs* permitió a los ministros establecer prioridades y hacer transacciones. Como resultado, el país progresó sustancialmente en el área fiscal. Así, las reformas del sector público dieron a los ministros y a los departamentos los instrumentos necesarios para conducir la política fiscal de una forma más responsable. No obstante, sólo con la aprobación de la Ley de Responsabilidad Fiscal fue que se pudo asegurar verdaderamente la responsabilidad de la administración fiscal. De acuerdo con los principios de la administración fiscal responsable, con sus severas exigencias de apertura fiscal y de transparencia, la ley suministra una protección contra futuros gobiernos que puedan caer en la tentación de escapar de la integridad fiscal.

Cabe destacar, como lo hizo Richardson (1998), que es posible encontrar múltiples líneas de pensamiento teórico en la estructura de las reformas neozelandesas, entre las cuales resalta la teoría de la escogencia pública y el modelo principal-agente. Richardson destaca también –correctamente en este caso– la dependencia de la reforma de Nueva Zelanda del *managerialism*. En la misma línea, a partir de documentos relevantes como el Informe del Tesoro de

1987, *Government Management: Brief to the Incoming Government*, Wistrich (1992) llamó la atención sobre el hecho de que, de acuerdo con la visión neoliberal predominante en la segunda fase de la reforma, ésta estaba relacionada con la teoría de la escogencia pública y del modelo principal-agente. Esta autora también enfatizó que el Tesoro desempeñó ampliamente, y con éxito, el papel de *think-tank* para el movimiento en pro de la reforma administrativa, suministrando rigor intelectual y coherencia. Veremos más adelante, en el capítulo 5, que estas teorías de cuño originalmente neoliberal están lejos de ser consistentes en el plano teórico con la Reforma Gerencial.<sup>39</sup>

*Australia.* Este caso es complejo, debido a la división de responsabilidades entre el gobierno federal y los estados de la federación, a veces controlados por diferentes partidos políticos. Desde comienzos de la década de los ochenta, se hizo evidente un movimiento de reforma en el sector público australiano, y muchos de sus temas –más mercado, incentivos claros, importación de técnicas del sector privado– pueden ser vistos como elementos de la administración pública gerencial. El proceso de reforma en Australia tuvo como metas prioritarias el aumento de la eficiencia, la disminución de costos de los bienes y servicios suministrados por el Estado, la equidad de acceso de los australianos a los servicios públicos, y una administración basada en el modelo de efectividad y de igualdad en la gerencia del personal. De los principios básicos que orientaron el proceso de reforma administrativa, es posible destacar, según Caiden (1991b:13) los siguientes items: (a) perfeccionamiento de las organizaciones: fusión y consolidación de agencias y órganos administrativos, con racionalización de estructuras y mejor definición de las funciones de cada agencia; (b) dirección ejecutiva o gerencial: los ministros pasaron a participar en la dirección de las agencias, conduciendo políticas, influyendo en las actitudes, implantando una cultura empresarial y mejorando la comunicación y el trabajo en equipo; (c) sistemas directivos de personal y finanzas: las agencias de control central fueron reducidas o suprimidas, siendo sustituidas por agencias de supervisión y asesoramiento en materia de políticas públicas, permitiendo a las agencias ejecutivas una mayor autonomía; (d) elitismo directivo: creación del Servicio Ejecutivo Superior (SES) orientado hacia los resultados y dotado de un sistema de compensaciones con base en evaluaciones del desempeño; (e)

39. Autores social-demócratas, críticos del neoliberalismo, como Adam Przeworski, por ejemplo, utilizan ampliamente las herramientas de la escogencia racional y del modelo principal-agente. Para esto se ven obligados a dar a esas herramientas un carácter ideológicamente neutro que ellas, en realidad, no tienen. Por otra parte, la coherencia de estas teorías, en el plano de la administración pública, no se da con la nueva gerencia pública ni con la Reforma Gerencial, y sí con la perspectiva burocrática, en la medida en que ésta presupone instituciones que no dependen en lo más mínimo de las cualidades morales de los administradores públicos.

desburocratización: descentralización, nivelación y perfeccionamiento de las jerarquías, eliminación de las sobrerregulaciones, reducción de formularios, controles de eficiencia, simplificación de procedimientos e integración de servicios; y (f) nueva cultura directiva: creación de incentivos y premios por productividad e innovación; el funcionario pasa a ser evaluado por su capacidad para demostrar eficiencia, mayor responsabilidad y libertad personal de acción.

Podemos observar dos fases en el proceso de hacer efectivos estos principios. La primera, a inicios de la década de los ochenta, cuando se observa el ascenso de jóvenes tecnócratas que operaron como agentes aceleradores de las reformas (Halligan, 1991). Este movimiento coincide con el gobierno laborista de Bob Hawke, quien emprendió un amplio proceso reformista, bastante moderado. Como objetivos de esta primera fase, podemos señalar la búsqueda de una administración más sensible y responsable ante los políticos electos; el aumento de la eficiencia y la eficacia de los servicios; la garantía de equidad en el acceso al empleo público; y la creación de un sistema de protección de los derechos funcionariales más independiente y perfeccionado.

La segunda fase de la reforma está marcada por la exacerbación de la crisis fiscal y por la profundización del proceso de globalización de la economía. Ante esto, hubo la necesidad de profundizar la reforma, en particular en lo que tiene que ver con los métodos de adquisición de bienes y servicios por parte del Estado. Rompiendo con su tradición política, el partido laborista pasó a adoptar prácticas gerenciales en la administración pública. En esta fase se pueden destacar los siguientes objetivos: toma en consideración del retorno de la inversión en adquisiciones; reorientación de la formación profesional, con miras a una mayor eficiencia de los administradores públicos en los procesos de compra del Estado; adopción del principio de competencia abierta y eficaz como guía de las adquisiciones, evitando la normatización innecesaria; diseño de un marco central de políticas públicas y directrices ministeriales con las cuales puedan operar los departamentos; y delegación a los departamentos de las normas para adquisiciones (Caiden, 1991b:15).

En el elaborado análisis comparativo de Zifcak (1994) sobre el destino de la *Financial Management Initiative* británica y del *Financial Management Improvement Programme* de Canberra, este autor argumenta que el programa australiano de reforma tuvo mayor impacto de largo plazo que el programa británico. Superficialmente, puede parecer que ambos gobiernos estaban respondiendo de la misma forma a contextos económicos e intelectuales similares, pero en un examen más preciso se pueden discernir diferencias sustanciales en el proceso de cambio. Originalmente, el gobierno laborista, liderado por Hawke, hizo mayor énfasis en una agenda basada en la igualdad y en la democracia, que fue abandonada cuando las condiciones económicas empeoraron, hacia mediados de la década del ochenta. Hawke asumió su mandato proponiendo un plan de reforma detallado

y global, que en muchos aspectos podría ser considerado tanto o más "ambicioso" que el programa británico. Sin embargo, su estilo de reforma podría ser visto como más consensual y menos de arriba hacia abajo que el británico, con el desarrollo de una coalición duradera entre líderes políticos y burocráticos que fue lo bastante fuerte como para incorporar las reformas al interior de la maquinaria de gobierno.

La reforma australiana implicó una completa reorganización de la estructura de los ministerios en 1987, a partir de la cual se decidió que los presupuestos deberían ser elaborados en función de programas gubernamentales específicos y en función de objetivos definidos y resultados previstos. El punto de partida fue, por lo tanto, la coordinación interministerial. Otro objetivo de la reforma fue el de dotar a los ministerios de una mayor agilidad y flexibilidad en las decisiones financieras. Según señala Trosa (1995), las principales características de esta reforma son las siguientes: el desarrollo de instrumentos de regulación presupuestaria, que apuntan a la eficiencia y la eficacia en la gestión; la identificación de técnicas que permitan la evaluación del impacto de los programas (*outcomes*); la implementación de medidas de incentivo a los administradores para el mejoramiento de la gestión y la creación de mecanismos de responsabilización que permitan informar a los parlamentarios sobre los resultados de los programas.

A partir de los informes de evaluación sistemática de la reforma, esta misma autora anota los siguientes resultados: la estructura de los ministerios se tornó más flexible, facilitando los cambios subsiguientes; hubo un salto cualitativo en la autonomía de la gestión (supresión de restricciones regulatorias, etc.); los funcionarios públicos, dada su mayor autonomía, aumentaron la eficiencia y la calidad de los servicios prestados; tuvo lugar un cambio cultural en la gestión. Los funcionarios, actuando como agentes de la reforma, fueron orientados hacia la atención de los clientes, haciéndose más sensibles a los costos y más susceptibles en cuanto a explorar formas alternativas de prestación de los servicios públicos.

*EUA.* La Reforma Burocrática en los Estados Unidos ocurrió en forma relativamente tardía. La *Pendleton Civil Service Act*, que estableció una burocracia profesional, data de 1883, pero sólo se haría efectiva en las dos primeras décadas del siglo XX. Y nunca alcanzó un grado de formalismo como el que alcanzó en Alemania, en Francia o en Japón. Probablemente este hecho facilitó el surgimiento de experiencias gerenciales, principalmente en el nivel local. A nivel federal, la reforma del sector público comenzó en 1978, durante el gobierno de Carter, con la *Civil Service Reform Act*. Esta ley determinó la introducción en el servicio público de los sistemas de evaluación del desempeño y del pago basado en el mérito, junto con otros nuevos procedimientos procesales para la degradación o destitución. Con la elección de Reagan, los aspectos más progresistas del programa de Carter fueron eliminados o severamente restringidos, al tiempo que todo el énfasis se ponía en el *downsizing*. Con todo, y de la misma forma en que aconteció en el Reino Unido, la

esperanza inicial del nuevo gobierno, en el sentido de una drástica reducción del tamaño del Estado, se mostró difícil de implementar. Pero la *Grace Commission*, que actuó en el período 1982-84, presentó propuestas para asegurar un gasto más eficiente de las partidas presupuestarias destinadas al servicio público, usando la "mejor práctica del sector privado" como modelo. Su diagnóstico principal de las causas de la falla del sector público puede ser resumido en estos términos: (a) "interferencia" del Congreso en la gestión cotidiana de las agencias federales; (b) discontinuidad del personal, especialmente en los niveles superiores; (c) falta de incentivos para buscar mayor eficiencia y economía; (d) inadecuación de los sistemas de contabilidad y de gestión de la información; y (e) falta de una gerencia central firme de finanzas y contabilidad.

Los impactos de las iniciativas de la administración pública gerencial en los Estados Unidos fueron por lo general más débiles que en Gran Bretaña. Pollitt (1993) señala como condicionante de esta debilidad, en primer lugar, el pluralismo extremo característico del sistema político de los EUA, con un Congreso controlado por los demócratas, en aquel período, y con grupos de intereses especiales bien organizados para hacer valer sus propuestas. Por el contrario, el poder político en Gran Bretaña en la década del '80 estaba mucho más concentrado en el nivel del Gabinete, y aun del Primer Ministro. Además, existía un compromiso presidencial relativamente débil en cuanto a asegurar la reforma institucional, con el resultado de que el esfuerzo político persistente desde los escalones superiores, tan notorio en el caso británico, no fue evidente en el caso estadounidense. Finalmente, el mecanismo utilizado para lograr el cambio —la *Grace Commission*— era en sí mismo inadecuado. La Comisión fracasó en cuanto a aliarse con los elementos reformistas que estaban surgiendo en el Servicio Público Federal y adoptó una posición excesivamente didáctica y políticamente ingenua, perdiendo apoyos potenciales en el Congreso.

A inicios de la década del '90, el libro de Osborne y Gaebler, *Reinventando el Gobierno* (1992), suministró ideas y modelos para un nuevo gobierno de Clinton. En septiembre de 1993 el presidente Bill Clinton lanzó el programa *National Performance Review*<sup>40</sup> y lo puso al mando del vicepresidente Al Gore. El lema del programa era: "trabajar mejor y a menor costo"; su inspiración, gerencial y pragmática.<sup>41</sup>

40. La literatura sobre la *National Performance Review* es actualmente muy extensa. Destaco aquí los trabajos de Kettl (1994), Kettl y Dilulio (1994, 1995). Ver también Glastris (1994), Khademian (1995) y Kellam (1995). Este último texto presenta una reseña histórica del programa. Una perspectiva crítica, desde un punto de vista burocrático clásico, se encuentra, por ejemplo, en Ronald Moe (1994) y en Rabell y Negrón Portillo (1996).

41. En el discurso del 3 de marzo de 1993, en que anunció el programa, que sería lanzado oficialmente en septiembre de ese año, el presidente Bill Clinton afirmó: "Nuestro objetivo es

Muy poca teoría; el mayor número posible de recomendaciones prácticas, que se constanciaban con el informe inicial de Al Gore (1995) *From Red Tape to Results*. El interés del presidente por el tema era enorme; el compromiso del vicepresidente, total. El esfuerzo de comunicación política involucrado, muy grande. Los resultados habrían de ser sustanciales en cuanto a reformar la administración pública estadounidense, a pesar de tener que enfrentar las dificultades derivadas del carácter federativo del Estado norteamericano, y la resistencia de una parte de la burocracia bien acomodada.<sup>42</sup>

De acuerdo con el Programa, el Estado pasa a asumir el papel de catalizador o facilitador, en lugar de proveedor. La maquinaria estatal se iría apartando de los modelos estandarizados de prestación de servicios, basados en la producción en masa, que surgieron en la primera mitad del siglo XX, para irse aproximando a una nueva forma de Estado empresario, más orientada hacia el uso de los recursos públicos conforme a nuevos medios para maximizar la productividad y la efectividad. Para los administradores del servicio público, este modelo representa un medio de recuperar legitimidad política y social. El servicio público ya no va a ser criticado por fallar en la adopción de las "mejores prácticas" del sector privado. En lugar de esto, se reconocen algunas de las condiciones distintivas y los desafíos de gerenciar el sector público. Los gerentes del sector público son instados a abandonar su antiguo papel burocrático y a hacerse más empresariales, orientando su acción hacia el control de resultados y la competencia en cuasi-mercados.

La idea central del *National Performance Review* no es disminuir el Estado a cualquier costo, sino "reinventarlo", hacerlo más eficiente, más orientado hacia el ciudadano-cliente. Su segunda fase, iniciada en 1995, fue lanzada con el documento de Clinton y Gore (1995) *Putting Customers First '95*. Este documento no

---

hacer a todo el gobierno federal menos costoso y más eficiente, y cambiar la cultura de nuestra burocracia nacional, de la complacencia y del legalismo hacia la iniciativa y la autonomía". Epígrafe del libro de Gore (1993).

42. Según *The Economist* (1998:20), "los intentos de reinventar el gobierno dieron sus frutos". El número de funcionarios se redujo en más de 300.000, de un total inicial de 2.200.000. A pesar de que el porcentaje del gasto público en relación con el PIB permaneció inalterado, un gran número de servicios fueron "semiprivatizados", induciendo la competencia y el desarrollo de una mayor eficiencia entre las organizaciones proveedoras de servicios. *The Economist* no precisa el hecho, pero hubo tanta tercerización como transferencia hacia organizaciones no estatales, semi-privatizadas o híbridas, como son prácticamente todas las universidades estadounidenses y casi el cincuenta por ciento de los hospitales. Peter Drucker (1995), con su autoridad en la materia, en un breve artículo afirma que ésta fue una iniciativa que verdaderamente dio resultados en el Gobierno de Clinton. Un informe completo sobre los primeros pasos del *National Performance Review* fue escrito por Kettl (1994). Ver también Glastris (1994), Khademian (1995) y Fredrickson (1996). El texto de Kellam presenta una reseña histórica del programa. Una perspectiva crítica se encuentra, por ejemplo, en Ronald Moe (1994) y en Rabell y Negrón Portillo (1996).



tiene ningún rasgo neoliberal, aunque haya sido identificado por la izquierda burocrática con esa ideología conservadora. Conservadora, en verdad, era la propuesta alternativa del Partido Republicano, que bajo el liderazgo del diputado Newt Gingrich, luego de las elecciones parlamentarias de 1994 en las que los republicanos salieron victoriosos, presentó el "Contrato con América" –un programa estrictamente neoliberal, que proponía reducir el Estado al mínimo, eliminando servicios sociales básicos suministrados por el Estado–. Según observaran Kettl y Dilulio (1995), en tanto que el *National Performance Review* hablaba de *reinventing* el Estado, el *Contract with America* tenía como objetivo "erasing" (extinguir, hacer desaparecer) el Estado. Y pensaban que los diputados republicanos aprenderían de inmediato que disminuir el Estado podía tener apoyo popular en tanto se quedase en el plano de las ideas genéricas; sin embargo, desde el momento en que amenazasen ciertos derechos, especialmente los de la clase media, estas ideas enfrentarían una muy fuerte reacción en su contra. Estas previsiones se confirmaron en las elecciones presidenciales de 1996, en la cuales la impopularidad de las propuestas republicanas de "erasing government" y el apoyo a la Reforma Gerencial de Clinton contribuyeron con su victoria.

*Suecia*. A pesar de su gran sector público, Suecia puede ser vista como un país que adoptó con relativa cautela la Reforma Gerencial en la década del '80. Existe cierta evidencia acerca de que los valores tradicionales siguieron sustentando la reorganización del sector público sueco, en un grado significativamente mayor que en el caso de Gran Bretaña. Ello no obstante, los análisis de Fortin (1996) y Gustafsson (1995) del caso sueco hacen referencia a movimientos recientes hacia la descentralización, asegurando mayor productividad, promoviendo la elevación del valor agregado a las actividades, ampliando las posibilidades de escogencia y mejorando los servicios prestados al público, elementos que se asemejan a muchos de los temas relacionados con la administración pública gerencial en Gran Bretaña, ya considerados. Con todo, siguen existiendo diferencias importantes. Suecia puede ser vista como conservando un modelo de responsabilidad social que es diferente de los modelos orientados hacia y dirigidos por el mercado, con su énfasis en la eficiencia. El modelo sueco sigue enfatizando los intereses humanistas, insistiendo de esta manera en temas como el de la participación.

Suecia realizó una amplia reforma legislativa y promovió una reorganización de gran extensión en sus ministerios, acompañada de un proceso de desburocratización (Trosa, 1995). Estos cambios muestran dos tendencias: la reducción del número de normas que regulan las diversas actividades de los individuos y empresas, y la simplificación de aquellas que hubiese necesidad de mantener. El principal objetivo que orientó el proceso de cambio fue el de hacer más fácil la vida a los ciudadanos. Los programas de reforma conformaron parte de lo que se denominó Servicio de

Iniciativas de Gestión. Suecia desarrolló estos programas desde la década de los setenta, logrando desde entonces simplificaciones considerables. El mercado de trabajo, las comunicaciones, los mercados financieros, el mercado inmobiliario y las compañías de energía, en su conjunto, fueron objeto de desregulación. Igualmente, se simplificó la legislación relativa a la educación y a los impuestos. Lo que diferencia estas reformas de las ocurridas anteriormente es que su objetivo, en la década del '90, reside en la creación de un sistema normativo que mejore la capacidad competitiva y los índices nacionales de crecimiento.

Concomitantemente, la crisis del Estado de Bienestar afectó las prioridades establecidas para el gasto público, el cual pasó a ser estipulado en un marco de límites presupuestarios en constante reducción. Así, el centro de atención de las políticas recientes, destinadas a la renovación del sector público, se desplazó desde el desarrollo de la administración como un aparato más eficaz para suministrar un cierto número de servicios –cuya existencia no era cuestionada– hacia la transformación del propio rol desempeñado por el sector público en el conjunto de la sociedad. En este sentido, el gobierno anunció, en 1993, una profunda revisión del sector público y de su administración, en la cual los principales asuntos serían el papel que el Estado debe desempeñar y la forma que debe asumir el diseño de la estructura organizacional, para cumplir las tareas que le fueran asignadas.

El proyecto más ambicioso fue sin duda la introducción de un nuevo sistema de gestión y de elaboración de los presupuestos. De todas las reformas emprendidas por el gobierno, tal vez la implantación de una gestión por resultados en las relaciones del gobierno con sus agentes institucionales ha sido la que produjo mayores efectos estratégicos de largo plazo en las políticas de la administración pública. Como todo sistema de gestión por resultados, éste tiene el objetivo de cambiar el centro de atención desde los gastos presupuestarios hacia los resultados operacionales, que deben corresponder a metas previamente trazadas. Con este objetivo, se exige con creciente insistencia a cada agencia (algunas con más de cien años), que informe los resultados que obtuvo a partir del presupuesto que le fuera asignado. La relación entre los ministerios que deciden la asignación de recursos, y las agencias ejecutivas, se establece en ciclos de tres años. Estas agencias deben emitir cada año un informe simplificado de los resultados obtenidos durante el ejercicio. Cada tres años se solicita de las agencias un informe completo de los resultados producidos, junto con la relación de las metas que se pretendían alcanzar al final de este período. Así, la implantación de la gestión por resultados acaba siendo una de las principales actividades de la reforma administrativa, junto con las políticas de personal, adaptadas del sector privado.

*Francia.* En Francia, la Reforma Gerencial se encuentra en un punto intermedio. Se inició en 1989 y se abandonó enseguida. Pero existieron, en años anteriores, diversas iniciativas que conducían a ella. Según afirma Vallemont (1996), la

